

Arbeidsnotat nr. 49/10

Samfunnsøkonomiske perspektiver på pressestøtten

**av
Jarle Møen**

SNF prosjekt 1411
”Satsing i tele og media”

PROGRAMOMRÅDET TELE- OG MEDIEØKONOMI

Denne publikasjonen inngår i en serie arbeidsnotater og rapporter fra programområdet tele- og medieøkonomi ved Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF). Hovedmålsettingen med forskningsprogrammet er å analysere dynamikken i tele- og mediesektorene og relasjonene mellom teknologiprodukter og forretningsmodeller. Prosjektet ”Satsing i tele og media” er finansiert av Telenor AS, TV2 Gruppen AS og Norsk Rikskringkasting (NRK).

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, DESEMBER 2010
ISSN 1503 – 2140

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

Samfunnsøkonomiske perspektiver på pressestøtten*

Internett har endret markedet for papiraviser og redusert lønnsomheten dramatisk. Dette medfører at mediestøtte vil få stor betydning for framtidens mediestruktur. Tradisjonelt har mediestøtten blitt regnet som en kulturbevilgning og unndratt seg fagøkonomers oppmerksomhet. Jeg argumenterer for at mediestøtte bør analyseres innenfor et markedssviktperspektiv og at det er klare paralleller mellom mediepolitikk og kunnskapspolitikk. Hovedbegrunnelsen for å subsidiere kunnskapsproduksjon er at den som frembringer ny kunnskap sjelden får hele gevinsten. Journalister er kunnskapsarbeidere, og det er grunn til å tro at den samfunnsøkonomiske avkastningen av undersøkende journalistikk er spesielt høy. Det taler for at mediestøtten bør rettes direkte mot det journalistiske arbeidet. Dette kan skje dels gjennom direkte pressestøtte i form av arbeidsstipend og støtte til utvalgte satsinger, dels gjennom indirekte støtte i form av skattefradrag for redaksjonelle stillinger. En ordning med skattefradrag bør erstatte dagens momsfratak. Momsfritaket er et lite treffsikkert virkemiddel og gir en ekstrem skjevfordeling av støtten i favør av de største avisene.

Innledning

Pressens vaksomme blick er en bærebjelke i et velfungerende demokrati, men i pressen blir det stadig færre øyne som ser. I 2009 mistet 500-600 norske journalister jobben. De oppsagte journalistene utgjør omkring fem prosent av hele yrkesgruppen, og det er grunn til å tro at avisenes økonomiske problemer ikke bare er et midlertidig tilbakeslag knyttet til finanskrisen. Markedet for papiraviser er varig forandret som følge av internett, og utviklingen i Norge er del av en internasjonal trend. I 2010-utgaven av den årlige tilstandsrapporten for amerikanske nyhetsmedier anslås det at 30 prosent av budsjettet til reportasjejournalistikk i USA har forsvunnet på tre år (Pew Research Center 2010). Annonsekronene vandrer til internett med Google som den store vinneren. Google har ikke redusert samfunnets behov for kvalitetsjournalistikk. Internasjonalt vokser det derfor fram en erkjennelse av at offentlige støtte til journalistikk blir avgjørende for framtidens mediestruktur. Dette krever en ny gjennomtenking av mediestøtten, og kulturministeren nedsatte høsten 2009 et offentlig utvalg under ledelse av tidligere statssekretær Yngve Slettholt. Mediestøtteutvalgets NOU markerer startskuddet for en bred politisk debatt. En tilsvarende dansk utredning ble lagt fram i 2009 (Rambøll 2009).

De økonomiske virkemidlene overfor pressen ble utformet på 60-tallet og er ikke vesentlig endret siden. Det norske mediebildet derimot, er totalt forandret. Ett utviklingstrekk er at medier som kvalifiserer for pressestøtte og momsfratak innholdsmessig skiller seg mindre fra medier som ikke gjør det. Det er eksempelvis vanskelig å se forskjell på journalistikken i lokalaviser med og uten produksjonsstøtte, og i en pågående sak om momsfritaket reist av Magasin- og ukepresseforeningen har det europeiske overvåkingsorganet ESA i en foreløpig

* Jeg har hatt nyttige diskusjoner med Olav Terje Bergo, Hans Jarle Kind, Sven Egil Omdal og Guttorm Schjelderup i arbeidet med artikkelen. Eva Benedicte Norman har gitt verdifulle kommentarer til den endelige versjonen.

konklusjon slått fast at ukepresse og dagspresse konkurrerer i samme marked (Reisersen, 2010). Et annet utviklingstrekk er at nettavisene har tatt noe nær et dødsgrep på papiravisene – uten selv å ha oppnådd en lønnsomhet som kan finansiere tunge journalistiske prosjekter.

Omstilling som følge av teknologiske endringer er ikke noe nytt, og man skal ikke bruke offentlige midler på å konservere gårdagens næringsstruktur. Journalister utøver imidlertid en samfunnsfunksjon som er fundamentalt forskjellig fra sentralborddamer, typografer og smelteverksarbeidere. Dagens ordninger for pressestøtte anerkjenner dette implisitt, og mandatet til Mediestøtteutvalget tar utgangspunkt i det såkalte infrastrukturkravet i grunnloven.¹ Infrastrukturkravet ble foreslått av Ytringsfrihetskommisjonen og innebærer at staten aktivt skal medvirke til at individer og grupper har en reell ytringsmulighet (Justisdepartementet, 1999). Pressestøtten er av eldre dato. Den kom som en respons på avisdød utover 1960-tallet.²

Pressestøtten kanaliseres gjennom Kulturdepartementet på linje med støtte til teater, musikk og litteratur. Mange journalister tenker nok også på seg selv som kulturarbeidere, og en av flere begrunnelser for pressestøtten er at avislesing bidrar til å fremme norsk språk og kultur. Jeg vil argumentere for at pressestøtte – og mediestøtte mer generelt – primært bør behandles som kunnskapspolitikk.

Pressestøtte er kunnskapspolitikk

I engelsk språkbruk gjør journalister research før de skriver sine artikler. Research betyr forskning. På engelsk skiller man altså ikke mellom den type systematiske undersøkelser som journalister gjør og den forskning som ligger til grunn for vitenskaplige artikler. Det minner oss om at journalister er kunnskapsarbeidere med mye til felles med forskere. De skal være uavhengige, kritiske og kreative, de skal systematisere eksisterende kunnskap og frembringe ny, de skal utfordre etablerte forestillinger og fremfor alt skal de formidle sin kunnskap til allmennheten. Langt fra alle journalister lever opp til dette, men det gjør heller ikke alle forskere. Samfunnet bruker likevel store midler på å støtte forskning - over 20 milliarder skatte kroner per år.

Av den samlede offentlige pengebruken på forskning er 2,5 milliarder støtte til FoU i næringslivet. Denne støtten er under kontinuerlig debatt og forskning på forskning er et stort felt innen økonomi og tilgrensende samfunnsvitenskaper. Den samlede pressestøtten er 1,8 milliarder kroner, altså i noenlunde samme størrelsesorden. Begrunnelsen for denne støtten, og effekten av den, synes imidlertid aldri å ha vært gjenstand for noen samfunnsøkonomisk analyse. Kanskje skyldes det at mange tenker på pressestøtte som en politisk prioritering på linje med bevilgninger til teater og litteratur. Kanskje skyldes det at det er vanskelig å anslå den samfunnsøkonomiske avkastningen av investeringer i journalistisk arbeid. Det bør imidlertid ikke hindre oss i å tenke prinsipielt og presist om hvordan presse- og mediestøtten innrettes. Her kan det være noe å lære av litteraturen om forskningssubsidier. Man bør tenke på journalistikk ikke bare som et kulturgode, men som en investering med betydning for den økonomiske veksten. Frie medier øker kvaliteten på de politiske institusjonene, og

sammenhengen mellom lav korrupsjon, gode politiske institusjoner og økonomisk vekst er godt dokumentert.³

Ifølge medietilsynet skal pressestøtten bidra til et mangfold av aviser over hele landet.⁴ Det er lett å være enig i at mangfold er bra, men at noe er bra er ikke i seg selv en begrunnelse for subsidier. Subsidier må begrunnes i at en fri markedsøkonomi produserer mindre ”mangfold” enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt og at gevinsten ved å øke mangfoldet er større enn kostnaden ved å subsidiere. Skal dette analyseres nærmere må en skille mellom ulike dimensjoner eller definisjoner av mediemangfold. Mangfold i avisutgivelser er et åpenbart viktig siktemål, men kanskje bør det mer betraktes som et virkemiddel for å oppnå mangfold i det totale artikkeltilfanget enn som et mål i seg selv. Presse- og mediestøttens generelle siktemål må være å stimulere til mangfold i meninger, saker, innfallsvinkler og stofftyper.

I det moderne internettssamfunnet med blogger og sosiale medier er det vanskelig å se for seg at meningsmangfoldet er truet. Meninger er billige å produsere og billige å distribuere. Derimot er det lett å se for seg at en rekke saker ikke blir tilstrekkelig belyst gjennom tradisjonell, undersøkende journalistikk. Undersøkende journalistikk krever mye tid og høy kompetanse.

En samfunnsøkonomisk begrunnelse for pressestøtte

Hvorfor frembringer ikke et fritt marked en riktig mengde journalistiske arbeid? Det er et fundamentalt spørsmål som må besvares før man kan gi seg i kast med å diskutere hvordan verdifulle skatte kroner skal fordeles.

Hovedbegrunnelsen for at samfunnet subsidierer forskning er at den som frembringer ny kunnskap sjelden får hele gevinsten.⁵ Det skyldes at det er kostbart å frembringe ny kunnskap, men relativt lett å kopiere, formidle og bygge videre på andres kunnskap når først den er gjort tilgjengelig. I medie verdenen illustreres dette ved at mange nettaviser og gratisaviser mer eller mindre lever av å sakse stoff fra andre. Helt gratis er det ikke å lage avis på denne måten, og nyheter faller i verdi når de ikke er ferske og eksklusive, men det er liten tvil om at gjenbruk av stoff genererer store verdier som ikke tilfaller den redaksjonen som opprinnelig produserte det. En annen variant av den samme mekanismen er at redaksjoner bygger videre på hverandres saker. Det er ikke noe galt i det, men når en redaksjon vurderer om den skal gå inn i en sak tar den ikke hensyn til at den også skaper verdier for andre redaksjoner som med moderate tilleggsinvesteringer kan føre saken videre med egen vinkling. Dette er eksempler på hva økonomer kaller ”rene kunnskapseksternaliteter”.

En annen effekt som fører til underinvestering i forskning og kunnskapsutvikling knytter seg til begrepet ”konsumentoverskudd”. Selv om den som utvikler ny kunnskap skulle få monopol på alle anvendelser, vil gjennomsnittsbrukere likevel få en gevinst. Det forstår man ved å tenke seg at potensielle kjøpere rangeres etter fallende betalingsvilje. For en gitt pris vil den siste kjøper ha en betalingsvilje som akkurat svarer til prisen, mens alle andre kjøpere vil ha en betalingsvilje som er høyere. Det kan derfor finnes prosjekter hvor den samlede

gevinsten for alle potensielle kunder er høyere enn utviklingskostnaden, uten at det går an å gjøre privatøkonomisk fortjeneste på prosjektet.

Betrakter vi en mulig avisartikkel som et kunnskapsprodukt er det lett å se for seg at verdien for enkelte lesere kan være langt høyere enn de 10-15 kronene leseren må betale for avisen. Et eksempel kan være forbrukerjournalistikk som veileder privatpersoner før store kjøp. Når dette er tilfelle, vil det finnes journalistiske prosjekter hvor den samlede verdien for leserne er høyere enn kostnaden ved å utarbeide stoffet, uten at prosjektet er bedriftsøkonomisk lønnsomt og blir realisert. For privatkunder skiller avisene seg kanskje likevel ikke så mye fra andre produkter når det gjelder konsumentoverskudd. For forretningskunder vil det imidlertid ofte dreie seg om større beløp. Gjennom pressen får næringslivet informasjon om trender, forretningsforbindelser, kunder, konkurrenter og nye markeder. Når næringslivsjournalister følger selskaper med ansatt ledelse produserer de også verdifull styringsinformasjon for eierne. Det er likevel i forhold til offentlig sektor at verdien av god journalistikk virkelig gjør seg gjeldende. God journalistikk bidrar til å kvalitetssikre de tusener av store og små beslutninger som offentlig ansatte fatter på vegnet av fellesskapet hver dag. Norge er et land hvor 50 prosent av nasjonalproduktet forvaltes av offentlig sektor og hvor staten forvalter pensjonsfond på 2800 milliarder kroner. I tillegg kommer et statlig eierskap i norske selskaper verd omkring 250 milliarder og et omfattende kommunalt eierskap. Man kan vanskelig overvurdere betydningen av at de enorme pengestrømmene som disse tallene representerer overvåkes og debatteres kontinuerlig. God journalistikk bidrar også til institusjonsbygging og virker forebyggende i forhold til slurv, uetisk atferd og kriminalitet. Dette er spesielt viktig for et land som Norge med store ressursrenter fra olje, vannkraft og fisk.⁶

Det er lett å finne eksempler på viktige beslutninger der pressen har spilt en rolle både for kvalitetssikringen og opinionsdannelsen. Nylig åpnet første trinn av Bybanen i Bergen. Prosjektet har så langt kostet 2,3 milliarder kroner og investeringen har vært sterkt omstridt. Enten gjennomføring av bybaneprosjektet viser seg å være en god eller dårlig beslutning, har Bergens Tidende spilt en svært viktig rolle. Hevingen av det tyske ubåtvraket utenfor Fedje er en annen sak der ekspertisen strides. Saken skaper sterke følelser, og mye penger og store miljøverdier står på spill. Prislappen ligger an til å bli over en milliard kroner – altså en halv bybane, men det finnes rimeligere alternativer hvor risikoen for utslipp kan tenkes å være lavere. Man kan lønne svært mange journalister for kostnaden ved å gjøre feil i så store investeringsbeslutninger.

I ekstreme tilfeller kan konsekvensen av en svak presse bli langt større enn feilbeslutninger i enkeltsaker som bybane og vrakheving. Finanskrisen på Island var ingen naturkatastrofe. At et helt folk svindles og et land kjøres til randen av konkurs, uten at en fri presse og frie forskere i academia avslører hva som foregår, er en like stor skandale som finanskrisen i seg selv. Det skal ikke kunne skje. I ettertid ville kanskje også norske Terra-kommuner satt pris på litt mer kritisk journalistikk. Én kompetent journalist i lokalpressen kunne i prinsippet hindret at framtidige kommunebudsjetter ble gamblet bort på finansinstrumenter som ingen forstod.

Slik kan man fortsette. Vannverkssaken på Romerike, innsidehandel, Sløvåg-ulykken og skjulte utenlandsformuer. Et fellestrekk ved den siste opprømsingen er at slike avsløringer har en sterk preventiv effekt. Og mye er ugjort. Eksempelvis kom ingen helt til bunns i hvem som eide Scandinavian Star. Det ville hatt stor betydning både for de som ble rammet av ulykken og for framtidige investorers vektlegging av sikkerhet til sjøs.

Når dette er sagt må det også sies at det finnes effekter som kan føre til overinvestering i kunnskapsutvikling. For det første kan to bedrifter investere i like forskningsprosjekter i håp om å bli den første til å få patent eller copyright på et produkt. For det andre kan det lønne seg å gjøre store investeringer i forskning for å oppnå marginale forbedringer i et produkt dersom man med det lykkes i å stjele hele markedet fra konkurrenten.

Paralleller i medieverdenen kan være aviser som dekker de samme arrangementene med samme innfallsvinkel eller journalister som jager i flokk når store saker er under opprulling. Parallellen er imidlertid ikke fullkommen. To journalister som skriver det samme om samme sak er ikke helt å sammenligne med to forskere som begge ”finner opp hjulet”. I fravær av journalist nummer to ville journalist nummer én lettere kunne fordreie sannheten.⁷ Mange kan ha interesse av å fordreie informasjon, men få har interesse av å finne opp et hjul med kast i seg.

Det er påvist at overinvesteringsmekanismer innenfor forskning har praktisk relevans i enkelte kunnskapsintensive markeder, men det er likevel bred enighet om at et fritt marked totalt sett underinvesterer i forskning. Det er rimelig å anta at det samme gjelder journalistikk. Det er i alle fall vanskelig å se for seg at den samfunnsøkonomiske verdien av journalistisk arbeid svinger i takt med avisenes potensial for annonseinntekter i ulike markeder og til ulike tider.

Virkemidler for økt kunnskapsproduksjon

Grovt regnet bruker myndighetene tre klasser av virkemidler for å rette opp svikten i kunnskapsmarkedet. En type virkemiddel er intellektuell eiendomsrett, eksempelvis patenter og copyright. En annen løsning er produksjon i offentlig regi og en tredje er subsidier til produksjon i privat regi. En mer offensiv mediepolitikk, krever en grundig gjennomtenkning av denne menyen.

Lover som sikrer intellektuell eiendomsrett øker kunnskapsprodusentenes mulighet for å beskytte seg mot imitasjoner og øker deres overskudd. Hvor langt nettaviser kan gå i å sakse stoff fra andre medier avhenger eksempelvis av opphavsretten. Dersom redaksjoner som produserer tungt nyhetsstoff i større grad kan hindre andre redaksjoner å gjengi innholdet, vil de kunne ta seg bedre betalt for stoffet. Det kan øke overskuddet og kvaliteten, men det vil skje på bekostning av forbrukerne og hindre at nyheter spres.

Økonomene snakker i denne sammenheng om en avveining mellom ”statisk” og ”dynamisk” effektivitet. Enkel samfunnsøkonomisk analyse tilsier at prisen på kunnskap som allerede er utviklet, bør være nær null slik at alle som kan ha nytte av kunnskapen får tilgang. Fra dette

perspektivet er nettvise riktig pris, og internett har vært et fantastisk gode. Problemet er at dette fører til dynamisk, eller langsiktig, ineffektivitet. Hvem vil investere i å utvikle tunge saker hvis man ikke får betalt? Svært få. Dette er avisenes problem i et nøtteskall. De er ikke lenger i stand til å ta seg så godt betalt som før og har i tillegg mistet mye av annonsemarkedet til nettet. Muligheten til å utvikle ny kunnskap er derfor blitt dårligere.

En løsning som kan kombinere nullpris med kvalitet, er at det offentlige selv tar ansvar for innholdsproduksjonen og gjør innholdet gratis tilgjengelig. I forskningsverdenen er universiteter og høyskoler et viktig virkemiddel av denne typen. Universiteter og høyskoler har et særlig ansvar for grunnforskningen, og det er her markedssvikten er mest fundamental. Private bedrifter har lite insentiv til å investere i grunnforskning. Det enkelte prosjekt har svært usikker avkastning, og avkastningen ligger ofte langt fram i tid. Dessuten kommer gjerne avkastningen helt andre steder enn det som er mulig å forutse. Dette medfører at den privatøkonomiske avkastning blir lav, mens den samfunnsøkonomiske avkastningen i gjennomsnitt er høy. Da er det hensiktsmessig at det offentlige tar ansvar for produksjonen, men uavhengighet og forskningsfrihet er viktig for å lykkes.

Undersøkende journalistikk er medieverdenes parallell til grunnforskning. Man må imidlertid spørre om uavhengig, offentlig finansiert journalistikk er mulig når pressens fremste oppgave er å kritisere makten? I prinsippet er det ikke særlig vanskelig å få det til dersom den politiske viljen er til stede. Foruten universitetene er Høyesterett, Riksrevisjonen og Norges Bank eksempler på uavhengige, statlige institusjoner som viser at det kan la seg gjøre å formalisere den "fjerde statsmakt". Enda mer nærliggende er det å peke på allmennkringkastere som BBC og NRK. Tilnavnet "ARK" fra Fremskrittspartiet minner likevel om at statlige løsninger har sine svakheter. Det beste man kan gjøre for å sikre reell uavhengighet er trolig å sette opp stiftelser for undersøkende journalistikk som finansieres gjennom store fond. Denne modellen er alminnelig ved private forskningsdonasjoner i USA og er også kjent her i landet. Det ville være mest nærliggende å tenke seg at slike stiftelser ble opprettet for å finansiere kvalitetsjournalistikk på utvalgte områder, eksempelvis i form av sentre for samferdselsjournalistikk, energijournalistikk, forskningsjournalistikk osv.

Et mulig problem med fullfinansiert offentlig kunnskapsproduksjon er at ansatte i virksomheter uten profittmotiv kan bli slappe. Insentivstrukturen til forskere og journalister er imidlertid godt tilpasset samfunnsoppdraget. Det er avgjørende å være den første til å offentliggjøre et funn, og avkastningen i form av prestisje øker desto mer funnet blir omtalt av andre. I tillegg spiller anerkjennelse blant kolleger – gjerne formalisert gjennom pristildelinger – en stor rolle.⁸ Journalister kan derfor greie seg godt uten den disiplinen som ligger i et profittmotiv. Det er ikke så åpenbart at de kan greie seg uten å bli disiplinert av den jevne leser. Det taler for at mye av journalistikken fortsatt bør være etterspørselsstyrt og at mye av den offentlige støtten gis til private mediebedrifter.

På denne bakgrunn gir det god mening at dagens pressestøtte har klare likhetstrekk med støtteordningene for kommersiell FoU som Norges forskningsråd og Innovasjon Norge

administrerer. Om pressestøtten dreies mer mot finansiering av journalistiske prosjekter vil parallellen bli enda tydeligere.

Styringssvikt og lobbyisme

Erfaringer med støtteordninger for FoU og innovasjon viser at det er krevende å få dem til å virke godt. Det er flere fallgruver. For det første kan offentlig finansiering fortrenge private investeringer. Pressestøtte til aviser som uansett ville greid seg, kan øke overskuddet uten å påvirke driften og det journalistiske innholdet. Direktesubsidier til forskning gis som prosjektstøtte etter søknad og bedriftene må stille med en egenandel. Det er en implisitt forutsetning – eller snarere en forhåpning – at prosjekter som tildeles støtte ikke ville blitt gjennomført uten støtte. Da vil støtten utløse ”friske midler” slik at bedriftenes egenfinansierte forskning øker med egenandelen. Man må imidlertid forvente at bedriftene prøver å få støtte til sine mest lønnsomme prosjekter og dermed prosjekter som uansett ville blitt gjennomført. I verste fall gjør subsidier det da mulig for bedrifter å redusere bruken av egne midler til forskning og øke einernes utbytte tilsvarende. Alternativt kan det være at egenandelen tas fra det ordinære forskningsbudsjettet og at ikke-subsidiert forskningsaktivitet nedskaleres tilsvarende (Klette og Møen, 2010).

Prinsipielt sett skal offentlig støtte gå til prosjekter som har lav bedriftsøkonomisk avkastning, men høy samfunnsøkonomisk avkastning.⁹ Å plukke slike prosjekter i en søknadsbunke krever stor kompetanse. Det er vanskelig å vurdere prosjektenes bedriftsøkonomiske utsikter og enda vanskeligere å vurdere forventet samfunnsøkonomisk avkastning. Seleksjonsproblemet forsterkes av at de institusjonene som står for prosjektutvelgelsen kan ha en egeninteresse i å plukke sikre, kommersielle vinnerprosjekter for å sole seg i glansen og bruke disse suksessene til å rettferdiggjøre sin eksistens.

En annen fallgrube er subsidieprogrammenes sårbarhet for ytre press i form av lobbyisme fra store bedrifter og etablerte næringsklynger. Nye teknologiske plattformer har få talsmenn, mens etablerte plattformer har bransjeforeninger, erfaring med støtteordningene og ikke minst kontakter blant politikere og i virkemiddelapparatet. Disse kontaktene bruker de neppe ikke til å fremme nyskapingen som truer deres egen stilling. Da Mediestøtteutvalget hadde sin første, åpne høring, var utfallet ganske forutsigbart. De som i dag mottar mest støtte, var minst villige til å endre prinsippene for framtidig støtte. Dette er tunge aktører med stor innflytelse. Når teknologien er i rask endring, kan dessuten virkemiddelapparatet selv ha problemer med å henge med på utviklingen. Slik ”institusjonell treghet” kombinert med lobbyisme har vært brukt som forklaring på at Norsk Data var den største mottakeren av offentlige forskningssubsidier i årene fram mot konkursen (Klette og Møen, 1998). Kanskje er papiravisene vår tids integrerte datamaskiner?¹⁰

Lobbyproblemet forsterkes av at eiere av gamle teknologiplattformer har spesielt mye å tjene på å investere i påvirkning (Baldwin og Robert-Nicoud, 2007). Det skjer ikke nyetablering i næringer med lav lønnsomhet. Dermed kommer hele gevinsten av det bedriftene oppnår ved lobbyisme dem selv til gode. I nye og dynamiske næringer derimot, må eksisterende bedrifter

dele eventuelle gevinster med de som strømmer til. I tillegg har politikere en hang til å ville redde truede arbeidsplasser og gamle flaggskip, heller enn å gi gode rammevilkår for nyetableringer og innovasjon.

Momsfritak eller skattefradrag?

På grunn av de mange problemene med direkte prosjektstøtte har indirekte støtte gjennom skattefradrag blitt et populært alternativ i mange land som ønsker å stimulere til økt innovasjon i næringslivet.¹¹ Norge fikk sin variant med opprettelsen av SkatteFUNN i 2002. Under SkatteFUNN-ordningen får bedriftene refundert 20 prosent av godkjente FoU-kostnader i utlignet skatt.¹² Den viktigste fordelene med slik støtte er at den er rettighetsbasert og nøytral i forhold til prosjekter og bedrifter. Det løser langt på vei problemet med lobbyisme, og gir også større forutsigbarhet siden de offentlige midlene ikke skal bevilges over statsbudsjettet fra år til år, og ikke representerer en budsjettpost som kan blir oppbrukt når køen av gode prosjekter er lang. Ordningen er også billig å administrere fordi saksbehandlerne ikke skal vurdere andre aspekter ved prosjektene enn om de tilfredsstiller kravene til å bli klassifisert som forskning.

Det at ordningen er billig og nøytral i forhold til innholdet i forskningsprosjektene er imidlertid ikke bare en fordel. Bedriftene vil naturligvis velge de prosjektene som har høyest privatøkonomisk avkastning og man støtter dermed masse forskning som ville blitt gjort uansett og som ikke trenger å ha høy samfunnsøkonomisk avkastning. For å forhindre en massiv refusjon til store og forskningstunge selskaper er derfor samlet støtte begrenset til 2,2 millioner per foretak. Her ligger det et prinsipielt skille mellom dagens SkatteFUNN-ordning og momsfritaket på aviser. Begge ordningene tilsvarer en offentlig ressursbruk i størrelsesorden 1,1-1,5 milliarder per år, men SkatteFUNN-støtten er spredd ut på et stort antall foretak. Verdien av momsfritaket derimot er svært konsentrert og de fem største avisene tar ut drøyt 40 prosent av beløpet. Momsfritaket for aviser er dermed å sammenligne med en SkatteFUNN-ordning uten tak på samlet utbetaling. Statoil, Telenor og andre store konsern ville da tatt ut enorme summer slik Schibsted gjør i tilfellet med den indirekte pressestøtten.

Momsfritaket er i dag forbeholdt papiraviser. Det er et privilegium de gjerne vil beholde og ta med seg over i elektroniske satsinger. I en tid hvor digital formidling blir stadig viktigere, er det imidlertid vanskelig å argumentere for at den største støttekomponenten skal være forbeholdt papiraviser. Det vil være som å gi støtte til komponister under forutsetning av at de utgir musikken sin på vinylplater. Framtidens pressestøtte bør ikke legge begrensninger på salgsform, utgivelsesfrekvens eller bruk av internett framfor papir, og plattformnøytralitet er også vektlagt i Mediestøtteutvalgets mandat.

En mulig løsning kan være en plattformnøytral lavmoms. Mediebedriftenes landsforening samlet seg nylig om et kompromissforslag der en lav "kulturmoms" vil være en viktig del av framtidens mediestøtte. Dette kompromisset er dyrt. Papiravisene skal få nullmoms som i dag, mens nettaviser, ukepresse og fagpresse skal få nedsatt moms.

Kulturmoms for pressen vil også skape avgrensingsproblemer. Hvem som kvalifiserer for momsfritak kan være vanskelig nok å bestemme under dagens regime, men det kan bli et langt mer påtrengende problem i en digital verden hvor formidling av journalistikk, musikk, telefoni og ren underholdning glir over i hverandre. Det er derfor viktig å holde fast ved at merverdiavgiften har som formål å skaffe penger i statskassen. Subsidier bør gis gjennom andre og mer målrettede ordninger.

Hovedmålet med mediestøtten er å opprettholde et medie- og kulturmangfold som sikrer befolkningen bred tilgang til nyheter og samfunnsdebatt av høy kvalitet. Eksisterende støtteordninger er i stor grad et produkt av politiske hestehandler og historiske tilfældigheter. Betydningen av momsfritaket har vokst over tid og medfører, som allerede nevnt, en ekstrem skjevfordeling i favør av de største avisene. Dette har neppe vært tilsiktet. Dersom hele pressestøtten ble gitt i form av stillinger, ville det vært omkring 2000 offentlig finansierte journalister å fordele til landets redaksjoner. Den nåværende fordelingsnøkkelen svarer til at 540 av dem plasseres hos VG og Aftenposten. Ut fra et kvalitetsperspektiv kan det være viktig å bygge opp under store redaksjonsmiljøer, men en slik ekstrem håndrekning til landets største mediehus er neppe en kostnadseffektiv måte å skape mediemangfold på.

Et forslag som har vært framme i den amerikanske debatten om pressestøtte, er skattefradrag for redaksjonelle stillinger (McChesney og Nichols, 2010). Dette har en parallell i den norske Skattefunnordningen nevnt ovenfor. En tilsvarende ordning for FoU-støtte i Nederland, WBSO, kan være en enda bedre modell siden den tar direkte utgangspunkt i lønnskostnader (Ministry of Economic Affairs, 2010). Store redaksjoner har større lønnskostnader enn små redaksjoner. En slik ordning vil derfor også gi mest til de store, men støtten vil ikke følge opplaget og blir ikke lenket til momssatsen. Da står man langt friere både med hensyn til samlet støtte og fordeling. Man kan for eksempel ha ulike fradragssatser for store og små bedrifter og spesielle ordninger for oppstartsbedrifter. Sammenlignet med momsfritak vil dessuten støtten vris i retning undersøkende journalistikk siden medier som driver undersøkende journalistikk åpenbart er intensive i bruk av journalistisk arbeidskraft. De vil derfor ha store lønnskostnader per artikkel, og trolig også store lønnskostnader relativt til opplaget.¹³

Konklusjon

Den generelle innsikten fra samfunnsøkonomiske analyser av subsidieordninger er at man må starte med en mest mulig presis beskrivelse av hva slags markedssvikt man ønsker å rette opp. Videre må man være bevisst på at ikke all markedssvikt kan rettes opp og at man vanligvis står overfor en avveining mellom markedssvikt og ulike former for styringssvikt.

Når markedssvikten er identifisert bør man unngå bred næringsstøtte og heller satse på å rette virkemidlene mest mulig direkte mot det ”det er for lite av”. Det kan i den sammenheng være instruktiv å trekke noen paralleller til debatten om landbruksstøtten. Har man en politisk målsetting om å opprettholde bosettingsmønsteret vil man få større effekt per krone ved å subsidiere arbeidskraft enn ved å subsidiere landsbruksproduksjon. Har man en politisk

målsetting om å holde kulturlandskapet i hevd bør støtten rettes direkte mot slått i utmark og vedlikehold av bygningsmassen. Er det en bekymring for matvaresikkerhet som motiverer landbruksstøtten bør man gi bøndene støtte per dekar landbruksareal som holdes i hevd, gi støtte til frøbanker, avlsarbeid med videre.

En naturlig parallell i den pågående debatten om framtidens mediestøtte er det forslaget Sven Egil Omdal har lansert (Omdal, 2010). Han har gjort seg til talsmann for at pressestøtten rettes direkte mot det journalistiske arbeidet, for eksempel ved at støtten kanaliseres til dyktige enkeltpersoner gjennom geografisk spredte arbeidsstipend. Direkte støtte kan også kanaliseres til redaksjonelle produkter eller til redaksjoner etter en skjønnsmessig vurdering. Som jeg har påpekt ovenfor har imidlertid omfattende direkte støtte sine ulemper. Et stort innslag av prosjektsøknader som skal skjønnsvurderes krever et stort administrativt apparat og blir lett en arena for lobbyisme. Indirekte støtteordninger gjennom skatte- og avgiftssystemet er billigere, mer robuste og gir større forutsigbarhet for bransjen siden de ikke bevilges over statsbudsjettet fra år til år. Blant mulige indirekte støtteordninger vil skattefradrag for redaksjonelle stillinger være et virkemiddel som treffer det journalistiske arbeidet langt bedre enn dagens ordning med momsfritak. Det vil også være et langt mer fleksibelt verktøy med hensyn til omfang og fordeling av støtten, og det reduserer den avgrensingsproblematikken som oppstår når nyhetsmedier og underholdningsmedier blir stadig tettere integrert.

Med en ramme for den samlede pressestøtten i størrelsesorden 1,8 milliarder kroner bør det være mulig å finne ordninger som sikrer både mangfold og journalistisk kvalitet, men presset fra køen av lobbyister krever en prinsipiell tilnærming. Plattformnøytralitet må bli en overordnet målsetning, og støtten bør rettes mest mulig mot det journalistiske arbeidet ut fra en tanke om at markedssvikten som begrunner støtten knytter seg til journalistenes rolle som kunnskapsprodusenter.

Referanser

- Baldwin, Richard E. og Frédéric Robert-Nicoud (2007). Entry and Asymmetric Lobbying: Why Governments Pick Losers, *Journal of the European Economic Association*, **5**(5), 1064-1093.
- Bhattacharyya, Sambit og Roland Hodler (2010). Natural Resources, Democracy and Corruption, *European Economic Review*, **54**(4), 608-621.
- Cappelen, Ådne, Erik Fjærli, Frank Foyn, Torbjørn Hægeland, Jarle Møen, Arvid Raknerud og Marina Rybalka (2008). Evaluering av SkatteFUNN - Sluttrapport, Rapporter 2008/2, Statistisk sentralbyrå.
- Cappelen, Ådne, Torbjørn Hægeland og Jarle Møen (2004). Bør OECD-målsettingen i norsk forskningspolitikk opprettholdes? *Økonomiske analyser*, 2/2004, 29-37.
- Gentzkow, Matthew og Jesse M. Shapiro (2008). Competition and Truth in the Market for News, *Journal of Economic Perspectives*, **22**(2), 133-154.
- Jaffe, Adam B. (1998). The importance of “spillovers” in the policy mission of the Advanced Technology Program, *Journal of Technology Transfer*, **23**(2), 11-19.
- Justisdepartementet (1999). “Ytringsfrihed bør finde Sted”, NOU 1999:27.
- Kind, Hans Jarle, Guttorm Schjelderup og Frank Stähler (2009). Newspaper Differentiation and Investments in Journalism: The Role of Tax Policy, Discussion paper FOR 12/2009, NHH
- Klette, Tor Jakob og Jarle Møen (1998). From growth theory to technology policy - coordination problems in theory and practice, *Nordic Journal of Political Economy*, **25**(1), 53-74.
- Klette, Tor Jakob og Jarle Møen (2010). R&D investment responses to R&D subsidies: A theoretical analysis and a microeconomic study, SNF Arbeidsnotat 33/10.
- Kulturdepartementet (2000). Pressepolitikk ved et tusenårsskifte, NOU 2000:15.
- Leeson, Peter T. (2008). Media Freedom and Political knowledge and Participation. *Journal of economic Perspectives*, **22**(2), 155-169.
- Mehlum, Halvor, Karl O. Moene, og Ragnar Torvik (2006). Institutions and the resource curse, *Economic Journal*, **116** (1), 1-20.
- Ministry of Economic Affairs (2010). Information brochure WBSO. Nedlastbar fra <http://www.senternovem.nl/wbso/english.asp>.
- McChesney, Robert og John Nichols (2010). *The Death and Life of American Journalism: The Media Revolution that Will Begin the World Again*, Nation Books, Philadelphia.

Møen, Jarle (2007). Should Finland Introduce an R&D tax credit?, *BETA Scandinavian Journal of Business Research*, No. 2/2007, 62-72.

Omdal, Sven Erik (2010). Når aviser dør, *Samtiden*, Nr. 1/2010, 96-109.

Pew Research Center (2010): State of the News Media 2010 An Annual Report on American Journalism, The Pew Research Center's Project for Excellence in Journalism, Washington DC. Nedlastbar fra www.journalism.org/.

Rambøll (2009): Udredning af den fremtidige offentlige mediestøtte. Utgitt av Rambøll Management Consulting, København. Nedlastbar fra www.bibliotekogmedier.dk/medieomraadet/medieprojekter/mediestoetteudredningen/rapporter/

Reisersen, Line Thams (2010): Ukepressens kamp for momsfristak, *voxpública.no*, 1.2.2010.

Stephan, Paula E. (1996). The Economics of Science, *Journal of Economic Literature*, **34**, 1199-1235.

Wisted, Bjørn (2010). Gamle medier er også nye medier!, *voxpública.no*, 16.6.2010

PUBLICATIONS WITHIN SNF'S TELE AND MEDIA ECONOMICS PROGRAM

2008-

Jarle Møen	<i>Samfunnsøkonomiske perspektiver på pressestøtten</i> SNF Working Paper No 49/10
Ida Rødseth Kjosås Henrik Hylland Uhlving	<i>Konjunkturutvikling og annonseinntekter i redaksjonelle medier</i> SNF Working Paper No 44/10
Øystein Foros Hans Jarle Kind Guttorm Schjelderup	<i>Do advertisers or viewers decide TV channels' programming choice?</i> SNF Working Paper No 43/10
Kenneth Fjell Øystein Foros Frode Steen	<i>The economics of social networks: The winner takes it all?</i> SNF Working Paper No 42/10
Stine Grønnerud Huseklepp Ole-Jon Norgård Lund	<i>WiMP – Styring av verdinettverk og digitale forretningsmodeller – en casestudie</i> SNF Working Paper No 41/10
Ådne Cappelen Erik Fjærli Frank Foyen Torbjørn Hægeland Jarle Møen Arvid Raknerud Marina Rybalka	<i>Evaluation of the Norwegian R&D tax credit scheme</i> SNF Working Paper No 36/10
Tor Jakob Klette Jarle Møen	<i>R&D investment responses to R&D subsidies: A theoretical analysis and a microeconomic study</i> SNF Working Paper No 33/10
Ørjan Robstad Øyvind Hagen	<i>Optimal merverdibeskatning av mediemarkeder: En tosidig analyse</i> SNF Working Paper No 32/10
Håkon Eika Linda Solheimsnes	<i>Velferdsimplikasjoner av restrukturering i TV-markedet</i> SNF Working Paper No 22/10
Simon P. Anderson Øystein Foros Hans Jarle Kind	<i>Hotelling competition with multi-purchasing: Time Magazine, Newsweek, or both?</i> SNF Working Paper No 21/10
Hans Jarle Kind Tore Nilssen Lars Sørgard	<i>Price coordination in two-sided markets: Competition in the TV industry</i> SNF Working Paper No 20/10

- | | |
|--|---|
| Leif B. Methlie
Jon Iden | <i>The drivers of services on next generation networks</i>
SNF Report No 09/10 |
| Per E. Pedersen
Herbjørn Nysveen | <i>An empirical study of variety and bundling effects on choice and Satisfaction: New telecommunication and media services</i>
SNF Report No 03/10 |
| Kenneth Fjell
Øystein Foros
Dabashis Dal | <i>Endogenous Average Cost Based Access Pricing</i>
Review of Industrial Organization
(2010) 36: 149-162 |
| Armando J. Garcia
Pires | <i>Media Bias, News Customization and Competition</i>
SNF Working Paper No 14/10 |
| Armando J. Garcia
Pires | <i>Media Bias and News Customization</i>
SNF Working Paper No 13/10 |
| Øystein Foros
Hans Jarle Kind
Greg Shaffer | <i>Mergers and partial ownership</i>
SNF Working Paper No 12/10 |
| Johann Roppen | <i>Markedsfinansiering og privatisering av allmennkringkasting</i>
SNF Working Paper No 11/10 |
| Peder Dalbæk Bruknapp
Anne Marthe Harstad | <i>Det norske TV-markedet – Hvorfor tilbyr distributørene kanalpakker, og vil sluttbrukerpris påvirkes av distributørenes kostnadsendringer ved overgang til enkeltkanalvalg?</i>
SNF Working Paper No 42/09 |
| Kenneth Fjell | <i>Online advertising: Pay-per-view versus pay-per-click with market power</i>
SNF Working Paper No 32/09 |
| Jonas Andersson
Jarle Møen | <i>A simple improvement of the IV estimator for the classical errors-in-variables problem</i>
SNF Working Paper No 29/09 |
| Øystein Foros
Hans Jarle Kind | <i>Entry may increase network providers' profit</i>
Telecommunications Policy 33 (2009) 486-494 |
| Merete Fiskvik Berg
Marit Bjugstad | <i>Gjeldsfinansiering av immateriell investeringer</i>
SNF Working Paper No 26/09 |
| Hans Jarle Kind
Marko Koethenbuerger
Guttorm Schjelderup | <i>Tax responses in platform industries</i>
SNF Working Paper No 24/09
Oxford Economic Papers 62 (2010): 764-783 |
| Øystein Foros
Hans Jarle Kind
Jan Yngve Sand | <i>Slotting Allowances and Manufacturers' Retail Sales Effort</i>
Southern Economic Journal, Vol. 76(1) 266-282 |

- | | |
|--|---|
| Jon Iden
Leif B. Methlie | <i>Identifying and ranking next generation network services</i>
SNF Report No 12/09 |
| Kjetil Andersson
Bjørn Hansen | <i>Network competition: Empirical evidence on mobile termination rates and profitability</i>
SNF Working Paper No 09/09 |
| Martine Ryland | <i>Hvordan påvirker termineringsavgifter små mobiloperatører som One Call?</i>
SNF Working Paper No 08/09 |
| Terje Ambjørnsen
Øystein Foros
Ole-Chr. B. Wasenden | <i>Customer Ignorance, price cap regulation and rent-seeking in mobile roaming</i>
SNF Working Paper No 05/09 |
| Hans Jarle Kind
Frank Stähler | <i>Market shares in two-sided media industries</i>
SNF Working Paper No 04/09
Journal of Institutional and Theoretical Economics
166 (2010) 205-211 |
| Hans Jarle Kind
Marko Koethenbuerger
Guttorm Schjelderup | <i>Should utility-reducing media advertising be taxed?</i>
SNF Working Paper No 03/09 |
| Morten Danielsen
Magnus Frøysok | <i>Muligheter og utfordringer i fremtidens rubrikkmarked på Internett</i>
SNF Working Paper No 02/09 |
| Johanne R. Lerbekk | <i>Markedssvikt i TV-markedet og behovet for offentlige kanaler - sett i lys av digitaliseringen av bakkenettet</i>
SNF Working Paper No 01/09 |
| Tore Nilssen | <i>The Television Industry as a market of attention</i>
SNF Arbeidsnotat 39/08
Nordicom Review 31 (2010) 1, 115-123 |
| Per E. Pedersen
Herbjørn Nysveen | <i>The effects of variety and bundling on choice and satisfaction: Applications to new telecommunication and media services</i>
SNF Working Paper No 33/08 |
| Øystein Foros
Bjørn Hansen | <i>The interplay between competition and co-operation: Market players' incentives to create seamless networks</i>
SNF Working Paper No 22/08 |
| Per E. Pedersen
Leif B. Methlie
Herbjørn Nysveen | <i>An exploratory study of business model design and customer value in heterogeneous network services</i>
SNF Report No 09/08, Bergen |

- | | |
|--|--|
| Hans Jarle Kind
Tore Nilssen
Lars Sjørgard | <i>Business models for media firms: Does competition matter for how they raise revenue?</i>
SNF Working Paper No 21/08, Bergen
Marketing Science, Vol. 28, No. 6,
November-December 2009, 1112-1128 |
| Helge Godø
Anders Henten | <i>Structural conditions for business model design in new information and communication services – A case study of multi-play and MVoIP in Denmark and Norway</i>
SNF Working Paper No 16/08, Bergen |
| Hans Jarle Kind
Marko Koethenbuerger
Guttorm Schjelderup | <i>On revenue and welfare dominance of ad valorem taxes in two-sided markets</i>
SNF Working Paper No 08/08, Bergen
Economics Letters, Vol. 104 (2009) 86-88 |
| Øystein Foros
Kåre P. Hagen
Hans Jarle Kind | <i>Price-dependent profit-shifting as a channel coordination device</i>
SNF Working Paper No 05/08, Bergen
Management Science, Vol. 8, August 2009, 1280-1291 |
| Hans Jarle Kind
Marko Koethenbuerger
Guttorm Schjelderup | <i>Efficiency enhancing taxation in two-sided markets</i>
SNF Working Paper No 01/08, Bergen
Journal of Public Economics 92(2008) 1531-1539 |